

Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

O DESAFIO DE AMPLIAÇÃO DA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
EM UM CONTEXTO DE RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA

RESUMO

A Defensoria Pública da União é responsável por fornecer orientação jurídica, promover os Direitos Humanos e defender, judicial e extrajudicialmente, os direitos dos cidadãos, incluindo aqueles que não são capazes de arcar com os custos. Entretanto, a Defensoria, hoje, não consegue que seu objetivo seja alcançado de forma plena, pois algumas barreiras impedem que ela alcance todos os indivíduos que a necessitam. A principal barreira que o órgão encontra hoje está vinculada a um contexto de restrição orçamentária, aliado ao fato de que as defensorias públicas são consideradas agências caras, resultando em uma dificuldade de expansão, impossibilitando-a de abranger todo o território nacional. O presente artigo discorre acerca dos desafios que são inerentes a ampliação da Defensoria Pública da União. Ademais, ao longo do trabalho, também será apresentado uma possível solução para o problema apresentado: a criação de convênios entre a Defensoria Pública da União e universidades, com o fito de atenuar o déficit de defensores públicos. Esta proposta envolve o uso de tecnologias de informação e comunicação para que alunos, professores e defensores públicos possam se comunicar ao longo do processo de assistência jurídica. Por fim, é importante ressaltar que esse projeto é benéfico tanto para a DPU, quanto para estudantes e sociedade. A partir da implementação do projeto, será possível aumentar a abrangência da assistência jurídica integral no âmbito federal, respeitando suas restrições orçamentárias.

Palavras-Chave: Defensoria Pública; Acesso à Justiça; e Convênio.

ABSTRACT

The Public Defender's Office of the Union is responsible for providing legal guidance, promoting human rights, and advocating for the rights of citizens, including those who cannot afford the costs, both in and out of court. However, today, the Public Defender's Office struggles to fully achieve its objective because there are some barriers preventing it from reaching all individuals in need. The primary barrier the organization faces today is linked to a context of budgetary constraints, combined with the fact that public defenders' offices are considered costly agencies, resulting in difficulties in expansion and preventing them from covering the entire national territory. This article discusses the challenges inherent in expanding the Public Defender's Office of the Union. Furthermore, throughout the paper, a possible solution to the presented problem will also be presented: the creation of agreements between the Public Defender's Office of the Union and universities with the aim of mitigating the shortage of public defenders. This proposal involves the use of information and communication technologies to enable students, professors, and public defenders to communicate throughout the legal assistance process. Finally, it is important to emphasize that this project is beneficial for both the Public Defender's Office of the Union, students, and society. By implementing the project, it will be possible to increase the scope of comprehensive legal assistance at the federal level, while respecting budgetary constraints.

Keywords: Public Defender's Office; Access to Justice; and Agreement.

Introdução

O acesso integral e gratuito à justiça é direito fundamental cidadãos brasileiros cristalizado na Constituição Federal de 1988. Vale destacar que a promoção do Estado de Direito e a garantia do acesso à justiça para todos é também um dos objetivos do desenvolvimento sustentável, o qual necessita de maior atenção, uma vez que vem se ampliando a cada ano a quantidade pessoas presas sem sentença (BRASIL, 2022)

A Defensoria Pública da União é uma das instituições responsáveis pela garantia desse direito. Apenas em 2020, este órgão prestou assistência jurídica a mais de 600 mil pessoas, por meio de 1,8 milhões de atendimentos (DPU, 2020). Apesar de os dados comprovarem a eficácia dessa organização quanto aos serviços prestados para a população, demonstra também a necessidade de ampliação da Defensoria Pública da União. Estima-se que mais de 75% da população brasileira cumpre os requisitos para ser assistida pela DPU, entretanto o órgão cobre apenas 27% de todas as seções e subseções judiciárias federais. Assim, a DPU não consegue alcançar todo o território brasileiro, conseqüentemente, boa parte dos cidadãos brasileiros são privados de seu direito constitucional de acesso integral e gratuito à justiça (DPU, 2020).

Ocorre que a Emenda Constitucional nº 80, de 2014, estabelece prazo para que as defensorias públicas atuem junto a cada uma das unidades jurisdicionais. No entanto, a Emenda Constitucional 95, de 2016, estabelece um regime fiscal que impede a ampliação real do orçamento destinado às defensorias públicas. Em decorrência da limitação orçamentária e dos custos altos de manutenção da DPU, enfrenta-se um enorme desafio para contornar esta realidade.

De fato, o desenho da política pública de promoção do acesso à justiça no Brasil é estabelecido constitucionalmente e se dá por meio de uma rede nacional de serviços de assistência jurídica levados a cabo por defensorias públicas, com sedes nas mais diversas localidades do país e disponível para todos os necessitados. No entanto, os direitos e garantias estendidos aos defensores públicos encarece o serviço de prestação de assistência jurídica promovido pela Defensoria Pública, o que dificilmente se sustenta no presente cenário de restrição fiscal (Cunha, 2020)

Assim, o objetivo deste trabalho é diagnosticar e propor soluções para o desafio vivenciado pela Defensoria Pública da União. Para tanto, parte-se da seguinte pergunta: como aumentar a abrangência da assistência jurídica integral no âmbito federal sem ampliar o custo orçamentário?

A priori, foram reunidos dados e informações acerca do problema, a partir de investigações documentais. Em seguida foram mapeados possíveis stakeholders que seriam peças-chaves para a colocação dessa nova proposta em prática. A próxima etapa foi a reunião com esses stakeholders e a junção dos resultados obtidos a partir desses encontros.

Por fim, a última etapa do trabalho consistiu em pensar em uma alternativa para a resolução desse desafio. Para isso, foram realizadas entrevistas com diversos estudiosos conhecedores do assunto para conseguir elaborar uma proposta interessante e viável. A parceria com universidades, por meio da elaboração de um projeto de

extensão entre alunos e a Defensoria Pública foi a forma que encontrada de solucionar o desafio.

Defensoria Pública da União

A Defensoria Pública da União foi criada através da Constituição Federal de 1988, mas atualmente é uma autarquia federal, ou seja, possui autonomia e independência. Exerce papel fundamental na função jurisdicional do Estado, é a instituição responsável por fornecer orientação jurídica, promover os Direitos Humanos e defender, judicial e extrajudicialmente, os direitos individuais e coletivos dos cidadãos.

A instituição possui como missão a democratização do acesso à justiça, assim como a defesa integral e gratuita dos cidadãos necessitados, proporcionando a dignidade da pessoa humana. De acordo com a Lei Complementar N° 80, de 12 de janeiro de 1994:

A Defensoria Pública da União é uma instituição fundamental à função jurisdicional do Estado, sendo instrumento do regime democrático, encarregada por fornecer orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos dos cidadãos. (Brasil, 1994)

A Defensoria Pública atua nas áreas de direito penal, trabalho, previdência social, educação, direitos humanos, direitos coletivos, moradia, saúde, direito do consumidor e sistema penitenciário. A população mais pobre é a principal beneficiária dos serviços da Defensoria Pública, pois carece de recursos para recorrer à justiça por outros meios. A DPU possui sua abrangência aquém do esperado, pois está presente em menos de um terço de todo o território nacional (DPU, 2020).

Diagnóstico

A Defensoria Pública da União (DPU) se depara com uma tarefa árdua: a execução de suas responsabilidades fundamentais e, em muitas ocasiões, a expansão de suas operações, tudo isso sob a restrição de um orçamento limitado. Nesse contexto, torna-se absolutamente imperativo adotar uma abordagem estratégica e eficaz na gestão dos recursos públicos, alinhada com um dos princípios basilares da Administração Pública: a eficiência.

Conforme estabelecido no Artigo 134 da Constituição Federal de 1988, a DPU possui uma missão abrangente, que inclui a prestação de orientação jurídica, a promoção dos Direitos Humanos e a defesa, tanto judicial quanto extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma completa e gratuita, destinada àqueles que carecem de recursos para custear assistência jurídica. A DPU é investida com a responsabilidade crucial de garantir o cumprimento integral desse mandato constitucional, mesmo diante das limitações orçamentárias com as quais se depara.

Nesse cenário desafiador, o maior dilema que a Defensoria Pública da União enfrenta é a coexistência de duas Emendas Constitucionais que, em muitos aspectos, se contrapõem. A Emenda Constitucional (EC) 80/2014, apelidada de PEC "Defensoria para Todos," foi proposta em 2013 por Mauro Benevides (PMDB-CE), Alessandro Molon

(Rede-RJ), e André Moura (PSC-SE). Esta emenda trouxe inovações significativas ao inserir a Defensoria Pública em uma seção exclusiva no rol das funções essenciais à Justiça, dissociando-a da advocacia. Além disso, ela amplamente detalhou o conceito e a missão da Defensoria Pública, incorporando os princípios institucionais desta entidade no texto constitucional. Mais ainda, parte das normas legais que regulam o Poder Judiciário foi aplicada à Defensoria Pública, especialmente no que tange à iniciativa do processo legislativo.

A EC 80/2014 estabeleceu metas ambiciosas para expandir a presença dos defensores públicos em todas as unidades da jurisdição, com critérios baseados na demanda por serviços da DPU e no tamanho da população. Além disso, determinou um prazo de oito anos para que todos os Estados, a União e o Distrito Federal contassem com defensores em todas essas unidades. É importante destacar que esse prazo já se esgotou em 2022. Contudo, a DPU ainda enfrenta desafios significativos para alcançar plenamente essas metas, em parte devido a restrições orçamentárias.

Contrastando com a EC 80/2014, surge a Emenda Constitucional (EC) 95/2016, conhecida popularmente como PEC do Teto dos Gastos. Esta emenda impôs um rigoroso regime fiscal que estabelece um limite orçamentário congelado por um período de 20 anos. Como resultado, a DPU, juntamente com outros órgãos da administração pública, encontra-se no desafio constante de realizar ajustes orçamentários rigorosos, buscando reduzir custos e otimizar o uso dos escassos recursos públicos disponíveis.

A PEC do Teto dos Gastos, enviada ao Legislativo pelo Governo Temer e implementada a partir de 2018, estipulou que as despesas federais só poderiam aumentar de acordo com a inflação acumulada, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Essa nova abordagem afeta não apenas o orçamento fiscal, mas também o orçamento da seguridade social e se aplica a todos os órgãos e Poderes do governo. Cada órgão dentro de um mesmo Poder tem seu limite orçamentário individualizado. No entanto, a rigidez dessas restrições cria uma situação complexa para a DPU, que precisa encontrar maneiras de atender às demandas crescentes por serviços jurídicos enquanto se mantém dentro dos limites orçamentários impostos por essa emenda.

Com a PEC do Teto dos Gastos estabelecendo um prazo determinado, após o décimo ano ou em momentos posteriores, o presidente da República poderá revisar o critério uma vez a cada mandato presidencial, encaminhando um projeto de lei complementar para apreciação do Congresso Nacional. Esse mecanismo de revisão pode oferecer uma oportunidade de adaptação às necessidades em constante evolução da DPU, mas requer um planejamento cuidadoso e uma abordagem estratégica para equilibrar as demandas legítimas dos cidadãos com as restrições orçamentárias impostas.

Déficit de Defensores

De acordo com a Defensoria Pública da União (DPU), é imperativo garantir, no mínimo, a presença de um defensor público federal para cada 100.000 indivíduos que preencham dois requisitos específicos: ter mais de dez anos de idade e apresentar rendimento mensal de até dois salários-mínimos (DPU, 2020). No entanto, na atualidade,

o país conta com apenas 638 defensores públicos federais, um número substancialmente inferior às necessidades preconizadas. Para fazer frente a esse déficit e garantir um acesso efetivo à justiça, seria necessário nomear mais 825 defensores públicos federais.

Analisando a questão sob a ótica orçamentária, a Secretaria de Orçamento e Finanças da Defensoria Pública da União estipula que a contratação de um novo defensor tem um custo anual de R\$ 291.580,80. Portanto, a estimativa anual de gastos da DPU para a contratação dos 825 Defensores Públicos Federais necessários para sanar o déficit alcançaria a cifra de R\$ 240.554.160. No entanto, é importante ressaltar que o limite orçamentário da Defensoria Pública da União em 2020 foi de 547,7 milhões de reais. Isso significa que a admissão desses novos servidores públicos se torna praticamente inviável sem um aumento substancial do orçamento, uma vez que apenas a contratação dos profissionais representaria 43,9% do orçamento atual.

A estratégia de expansão da DPU, conhecida como o Plano de Interiorização, prioriza a abertura de novas unidades nas áreas que concentram maior densidade populacional e enfrentam maiores índices de exclusão social. Através de uma análise que leva em consideração o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o índice de Gini e a população com renda inferior a dois salários-mínimos, o Plano de Interiorização da DPU identifica a necessidade de estabelecer presença em 196 cidades e, por consequência, a contratação de novos defensores.

Para calcular uma estimativa da quantidade mínima de defensores necessários para atender às demandas dessas cidades, foi calculada a população potencialmente assistida pela DPU em cada estado e, posteriormente, dividida por 100.000, em conformidade com o critério interno da instituição que estabelece a necessidade de pelo menos um defensor para cada 100.000 assistidos. Com base nesses cálculos, conclui-se que seriam necessários cerca de 280 novos defensores, resultando em um custo aproximado de R\$ 81.642.624. No entanto, mesmo esse valor, sendo inferior ao custo total da contratação dos defensores necessários, representaria ainda 14,9% do orçamento global da DPU, o que ainda se mantém inviável nas circunstâncias atuais da instituição, embora seja uma perspectiva mais realista.

Diante do exposto sobre os desafios enfrentados pela DPU em relação à contratação de novos defensores e ao orçamento limitado, sobretudo quando comparado a outros órgãos governamentais, é evidente a necessidade iminente de explorar soluções alternativas que permitam à DPU cumprir sua missão de forma mais abrangente. É importante mencionar que o modelo de expansão da cobertura atualmente adotado pela DPU enfatiza a criação de novas sedes e a contratação de novos defensores, em detrimento da celebração de convênios. Isso pode estar em desacordo com o artigo 14, parágrafo 1º da Lei Complementar 80 e com a necessidade de considerar estratégias alternativas para ampliar a atuação da DPU, levando em conta suas limitações orçamentárias.

Entrevistas com parlamentares

O estudo também incluiu uma fase de entrevistas com 17 parlamentares de diferentes partidos políticos, com o objetivo de aprofundar a compreensão do

posicionamento dos representantes políticos em relação ao desafio enfrentado pela Defensoria Pública da União (DPU). Essa abordagem proporcionou uma visão mais abrangente das perspectivas políticas sobre a questão e permitiu explorar possíveis soluções para expandir a assistência jurídica integral no âmbito federal sem aumentar o custo orçamentário. Os resultados dessas entrevistas revelaram uma série de insights importantes.

Primeiramente, é relevante destacar que a maioria dos parlamentares entrevistados demonstrou um reconhecimento claro da importância da missão institucional da DPU. Eles compreendem a relevância do trabalho desempenhado pela instituição em garantir o acesso à justiça para os necessitados. No entanto, foi identificada uma minoria que afirmou não ter um conhecimento aprofundado sobre o tema ou não estar familiarizada com os desafios específicos enfrentados pela DPU. Isso ressalta a necessidade contínua de conscientização e diálogo com os parlamentares para promover um entendimento mais amplo da situação da DPU.

No que diz respeito às possíveis soluções para o problema, os entrevistados demonstraram receptividade à ideia de estabelecer parcerias entre a DPU e as universidades. Foi notável que todos os parlamentares entrevistados se posicionaram favoravelmente a essa proposta. Alguns deles até expressaram surpresa pelo fato de essa colaboração ainda não estar em vigor, considerando que projetos semelhantes já existem entre as defensorias estaduais. Essa resposta positiva à ideia de parcerias com as universidades sugere uma oportunidade promissora para expandir os recursos disponíveis para a DPU, promover o acesso à justiça e, ao mesmo tempo, otimizar os custos orçamentários.

Essas entrevistas com parlamentares forneceram um panorama importante das atitudes e percepções no âmbito político em relação à DPU. Evidenciaram a importância de buscar o apoio político para enfrentar os desafios orçamentários e ampliar a atuação da instituição em prol dos direitos individuais e coletivos dos necessitados. A receptividade à ideia de parcerias com as universidades é um sinal encorajador de que soluções inovadoras podem ser exploradas para fortalecer a DPU e cumprir sua missão constitucional de forma mais eficaz.

Proposta de projeto de extensão

O déficit de defensores públicos é um problema evidente que foi amplamente discutido anteriormente, e suas implicações são significativas. Diante dessa realidade, a proposta de estabelecer parcerias entre a Defensoria Pública da União (DPU) e universidades que oferecem cursos de Direito surge como uma estratégia inovadora para abordar esse desafio de forma eficaz e eficiente. Essa iniciativa pode beneficiar tanto a DPU quanto os estudantes de Direito e, principalmente, os assistidos que dependem desses serviços.

O projeto de parceria com universidades se baseia na ideia de que estudantes de Direito, geralmente cursando do 5º ao 8º semestre, estão em um estágio acadêmico ideal para participar ativamente da assistência jurídica. Eles já possuem conhecimento jurídico sólido, mas muitas vezes não estão totalmente envolvidos em estágios remunerados ou trabalhos de conclusão de curso, o que os torna disponíveis para contribuir com a DPU.

Existem várias formas de implementar esse projeto, adaptando-o às necessidades específicas de cada unidade da DPU. A primeira abordagem envolve os alunos trabalhando diretamente com os assistidos, seja presencialmente em meios remotos. Isso é especialmente benéfico para cidades onde a DPU não pode estar fisicamente presente devido à falta de defensores. Os alunos receberiam casos atribuídos a eles e forneceriam soluções e orientações jurídicas sob a supervisão de defensores públicos. A definição de cotas de casos mensais, em consulta com os defensores, garantiria que o trabalho dos estudantes não sobrecarregasse os profissionais.

Outra situação comum é quando uma cidade está sob a jurisdição de uma unidade distante da DPU, tornando o acesso à assistência jurídica mais difícil para os assistidos. Nesse contexto, a criação de polos de atendimento em universidades nessas cidades seria uma solução vantajosa para atender a um público mais amplo.

Além disso, a comunicação remota entre alunos e assistidos pode ser uma alternativa viável para esclarecer dúvidas e agilizar o processo, evitando deslocamentos desnecessários. No entanto, deve-se considerar que nem todos os assistidos da DPU têm acesso a meios digitais, portanto, essa opção não seria universal.

A questão do financiamento é fundamental para sustentar esse projeto. É sugerido que os números de contato não sejam pessoais dos alunos, mas sim obtidos por meio de recursos externos, como emendas parlamentares destinadas às universidades. Essas emendas seriam direcionadas para a universidade, que, por sua vez, coordenaria o projeto em colaboração com a DPU.

A coordenação do projeto em cada universidade seria liderada por um professor responsável, que trabalharia em conjunto com a coordenação do curso e a DPU para definir critérios de seleção dos alunos voluntários. Os alunos receberiam créditos acadêmicos em práticas jurídicas como incentivo. Além disso, tanto professores quanto estudantes passariam por um curso preparatório ministrado por defensores públicos, garantindo que todos estejam bem preparados para atuar de acordo com os padrões da DPU.

Os objetivos gerais desse projeto de extensão são ambiciosos e abrangentes. Busca-se aumentar a capacidade de atendimento dos defensores, agilizar os processos judiciais por meio do atendimento online e, finalmente, ampliar a capilaridade da assistência jurídica integral sem aumentar o orçamento da DPU. Essa proposta representa uma abordagem criativa e colaborativa para enfrentar os desafios existentes e garantir que a DPU possa cumprir sua missão constitucional de forma mais abrangente e eficaz.

Considerações Finais

No cenário atual, a Defensoria Pública da União (DPU) se encontra em uma encruzilhada devido às emendas constitucionais conflitantes, EC 80/2014 e EC 95/2016, que resultaram em um orçamento fixo e insuficiente para atender plenamente às necessidades da instituição. O déficit de defensores públicos, como discutido anteriormente, é uma consequência direta desse cenário. Nesse contexto, tornou-se

crucial buscar soluções alternativas para superar esse entrave e continuar oferecendo assistência jurídica de qualidade à população necessitada.

As parcerias com universidades, como propostas neste projeto, emergem como uma alternativa viável e promissora. Através de entrevistas com profissionais da área de educação e membros da DPU, ficou evidente que esse projeto não apenas possui viabilidade técnica, mas também o potencial de se tornar uma solução eficaz e sustentável para a instituição.

É importante ressaltar que, caso o projeto seja implementado e demonstre resultados satisfatórios, mesmo com a possibilidade de um aumento do orçamento, ele pode e deve ser mantido. Isso ocorreria devido aos benefícios múltiplos que essa iniciativa pode proporcionar não apenas à DPU, mas também aos estudantes de Direito envolvidos e, principalmente, aos assistidos que dependem dos serviços da Defensoria.

A relevância das parcerias com universidades para mitigar o dilema atual da DPU é inegável. A instituição desempenha um papel crucial na promoção dos direitos humanos e na defesa dos direitos individuais e coletivos da população necessitada. Ao expandir sua capacidade de atendimento por meio dessas parcerias, a DPU poderia direcionar seus esforços para cumprir integralmente a emenda 80/2014, levando assistência jurídica a um número maior de pessoas e, assim, proporcionando benefícios substanciais à sociedade brasileira.

Portanto, é imperativo reconhecer a importância dessas parcerias como uma estratégia inovadora para enfrentar os desafios orçamentários e operacionais enfrentados pela DPU. O compromisso em prosseguir com o projeto e a busca contínua por soluções criativas são passos significativos em direção a uma Defensoria Pública da União mais forte, capaz de cumprir sua missão constitucional de maneira ampla e eficaz.

Referências

BRASIL. 2022. Indicadores Brasileiros para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo16/indicador1632>. Acesso em: 18 de setembro de 2022.

Cunha, A. d. (2020). Public Defenders' Offices In Brazil: Access To Justice, Courts, And Public Defenders. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 27(1), 273-287.

Defensoria Pública da União. Remuneração/subsídio de cargo efetivo/posto/graduação tabela 2 - membros dos poderes legislativo e judiciário – DPU – MPU. Defensoria Pública da União, 2022. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/stories/transparencia/gestao_de_pessoas/2022/01/3__R emunerac%CC%A7a%CC%83o_por_cargo.pdf. Acesso em 17, mar. 2022.

Defensoria Pública da União. Assistência Jurídica integral e gratuita – Um panorama da atuação da Defensoria Pública a União. 4ª Edição, Brasília: Assessoria de Comunicação Social – ASCOM; 2020. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/stories/arquivos/PDF/Panorama_atuacao_DPU.pdf. Acesso em 16, mar. 2022

DPU – Defensoria Pública em Números. DPU, 2020. Acesso em 16, mar. 2022. DPU e a Atuação em Direitos Humanos. DPU, Defensoria Pública da União. Disponível em: <https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/dpu-e-a-atuacao-em-direitos-humanos/>. Acesso em 13, mar. 2022.